

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Notaris adalah pejabat umum, diangkat dan diberhentikan oleh suatu kekuasaan umum, dalam hal ini adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Notaris sebagai pejabat umum bertugas untuk memberikan pelayanan kepada anggota masyarakat yang memerlukan jasanya dalam pembuatan alat bukti tertulis, khususnya berupa akta autentik dalam bidang hukum perdata. Keberadaan Notaris merupakan pelaksanaan dari hukum pembuktian.¹ Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum, prinsip Negara hukum,² menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan pada kebenaran dan keadilan. Melalui akta yang dibuatnya Notaris harus dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat pengguna jasa Notaris.³

Sistem hukum pembuktian di Indonesia untuk peradilan perdata, terdapat alat bukti tulisan sebagai salah satu alat bukti yang dapat diajukan dalam persidangan,⁴ dalam Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dalam tesis ini disingkat (KUH Perdata) menyatakan alat pembuktian meliputi bukti tertulis, bukti saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah. Pembuktian dengan tulisan dapat dilakukan dengan tulisan yang autentik dan tulisan dibawah tangan.⁵ Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang

¹ Herlien Budiono, 2013, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan Buku Kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 220.

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

³ H. Salim dan H. Abdulah, 2007, *Perancang Kontrak dan MOU*, Sinar Grafika, Jakarta hlm.101-102.

⁴ Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁵ Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris selanjutnya dalam tesis ini disebut (UUJN). Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Notaris dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, kewajiban merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan agar akta yang dibuat menjadi akta autentik. Kewajiban-kewajiban Notaris dalam menjalankan jabatannya diatur pada Pasal 16 UJN. Salah satu kewajiban Notaris adalah membacakan akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi atau 4 (empat) orang saksi, khusus untuk pembuatan akta wasiat dibawah tangan dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris, diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m UJN.

Pengecualian kewajiban pembacaan akta oleh Notaris dapat dilakukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (7) UJN, bahwa pembacaan akta sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 ayat (1) huruf m, tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup akta, serta pada setiap halaman minuta akta diparaf oleh penghadap, para saksi dan Notaris.

Ketentuan kewajiban pembacaan akta Pasal 16 ayat (1) huruf m UJN, tidak wajib dilakukan berdasarkan Pasal 16 ayat (7) UJN. Hal ini dapat diartikan

bahwa kewajiban pembacaan akta tidak mutlak atau tidak wajib dilakukan atau bukan suatu keharusan.

Pembacaan akta oleh Notaris merupakan keharusan dalam setiap pembuatan akta autentik, pembacaan akta merupakan bagian dari *verlijden* atau peresmian akta (pembacaan dan penandatanganan). Oleh karena akta tersebut dibuat oleh Notaris, maka harus dibacakan juga oleh Notaris yang bersangkutan, tidak dilakukan oleh orang lain seperti asisten atau pegawai Notaris.

Sanksi terhadap pelanggaran kewajiban pembacaan akta diatur pada Pasal 16 ayat (9) UUNJ, bahwa apabila salah satu syarat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m dan Pasal 16 ayat (7) tidak dipenuhi, maka akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan. Jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 (Undang-Undang Jabatan Notaris sebelumnya) pada Pasal 84 menyatakan bahwa: tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris termasuk tidak membacakan aktanya sendiri akan mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris. Sedangkan dalam Peraturan Jabatan Notaris *Staadblad* Nomor 3 Tahun 1860 selanjutnya dalam tesis ini di sebut (PJN), Pasal 28 ayat (5), sanksi terhadap akta yang tidak dibacakan, maka akta tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian seperti akta di bawah tangan. Tetapi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, menyatakan

bahwa peraturan yang berlaku sebelumnya tidak berlaku lagi.

Dalam prakteknya (*Das sein*) terdapat Notaris yang tidak membacakan akta, merujuk dan sependapat dengan:

Tan Thong Kie,⁶ yang menyatakan bahwa: terdapat kebiasaan di kalangan Notaris yang tidak lagi membacakan aktanya, sehingga akta itu menjadi akta dibawah tangan, di dalam akta Notaris dituliskan bahwa akta itu “telah dibacakan oleh saya, Notaris” padahal Notaris tidak membacakannya, Notaris berbohong dan dengan itu membuat pemalsuan akta.⁷

Notaris dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat pembuat akta autentik, dapat melakukan kesalahan yang berkaitan dengan profesionalitas kerjanya, seperti pelanggaran terhadap ketentuan pembacaan akta yang terjadi dalam prakteknya berdasarkan bunyi Pasal 16 ayat (1), Pasal 16 ayat (7) UUJN, diantaranya: akta tidak dibacakan sama sekali oleh Notaris padahal Notaris berada ditempat atau akta tidak dibacakan karena Notaris tidak berada ditempat dan penghadap dilayani oleh karyawan atau asisten Notaris, atau akta dibacakan tapi hanya sebagian, akta dibacakan tapi bukan oleh Notaris, tapi dibacakan oleh karyawan atau asisten Notaris atau penghadap tidak menghendaki akta tidak dibacakan, namun Notaris menyatakan ketentuan dalam penutup akta, akibatnya akta yang dibuat tidak sesuai dengan yang dikehendaki oleh penghadap, penghadap tidak memahami isi akta, sehingga menimbulkan salah pengertian dan multi tafsir terhadap isi akta, akibatnya salah satu pihak dalam akta wanprestasi atau akta tidak dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

⁶ Tan Thong Kie, 2007, *Studi Notariat & Serba-serbi Praktek Notaris*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 634.

⁷ Endang Purwaningsih, 2014, *Pelanggaran Hukum oleh Notaris di wilayah Provinsi Banten dan Penegakan Hukumnya*, Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas YARSI, Jakarta, hlm. 17.

Pembacaan akta tidak dilakukan oleh Notaris karena beberapa alasan diantaranya: akta yang dibuat dalam bentuk yang sama berturut-turut atau terus menerus (seperti akta fidusia), karena alasan efisiensi waktu atau Notaris saling kenal atau kenal baik dengan (para) penghadap.

Kewajiban Notaris membacakan akta dan menuliskan keterangan keadaan penghadap saat menghadap kepada Notaris serta alasan atau keterangan sebab akta tidak dibacakan dalam penutup akta adalah perintah Undang-Undang, karena bagian kepala akta dan penutup akta merupakan tanggung jawab Notaris (Pasal 38 ayat (4) huruf a UUJN), kebiasaan Notaris melakukan *Copy paste* akta (menyalin akta) untuk membuat akta yang sama pada berikutnya, terkadang Notaris lupa mengganti bagian-bagian penting yang berhubungan dengan keadaan penghadap saat menghadap yang merupakan tanggungjawab Notaris.

Manfaat pembacaan akta bagi Notaris adalah dapat menjadi kontrol terhadap akta yang telah dibuatnya, seperti merubah isi akta yang masih salah atau isi akta belum sesuai dengan kehendak penghadap. Akibat kelalaian, ketidak hati-hatian Notaris, jika akta dibuat tidak sesuai perintah Undang-Undang, maka akta tersebut mengandung cacat yuridis, yang dapat menimbulkan akibat hukum terhadap akta tersebut, yaitu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan (Pasal 16 ayat (9) UUJN), akibat akta yang dibuatnya bermasalah, Notaris dilaporkan kepada pihak yang berwenang yaitu kepada Majelis Pengawas Daerah (MPD) Notaris, Polisi atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), tergantung bentuk akta yang dipermasalahkan dan besar kecilnya kerugian yang akan ditanggung (para) penghadap, maka akibat kesalahan dan

kelalaian yang telah dilakukan oleh Notaris tersebut, Notaris dapat dimintakan pertanggung jawabannya.

Notaris dalam melaksanakan jabatannya harus berperilaku sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris, agar tidak melanggar ketentuan tersebut, Notaris diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris, yaitu suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Badan ini dibentuk oleh Menteri guna mendelegasikan kewajibannya untuk mengawasi dan membina Notaris dalam menjalankan Jabatannya.

Untuk itu penulis merasa tertarik untuk membahasnya dalam tesis ini, mengenai bagaimanakah tanggung jawab Notaris terhadap akta yang tidak dibacakan, jika kemudian hari akta tersebut menimbulkan masalah, bagaimanakah kedudukan akta Notaris yang tidak dibacakan oleh Notaris, serta bagaimana Undang-Undang Jabatan Notaris mengatur mengenai Implikasi sanksi bagi Notaris yang tidak membacakan akta, jika dihubungkan dengan peraturan hukum lainnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan dengan judul **“Tanggungjawab Notaris Terhadap Akta Yang Tidak Dibacakan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah tanggungjawab Notaris terhadap akta yang tidak

dibacakan?

2. Bagaimanakah kedudukan akta Notaris yang tidak dibacakan oleh Notaris?
3. Bagaimana Implikasi sanksi bagi Notaris yang tidak membacakan akta?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya menimbulkan masalah, sebagai akibat dari tidak dibacakannya akta dihadapan penghadap ?
2. Untuk mengetahui akibat terhadap akta, (para) pihak, jika akta tidak dibacakan ?
3. Untuk mengetahui bagaimana penerapan sanksi bagi Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap kewajiban pembacaan akta ?

D. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis
 - a. Menerapkan ilmu teoritis yang didapat dibangku perkuliahan Program Magister Kenotariatan dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat;
 - b. Menambah pengetahuan dan literatur dibidang Kenotariatan yang dapat dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas sebagai pejabat umum;
2. Secara Praktis

- a. Memberi pengetahuan mengenai pentingnya pemahaman tentang besarnya tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuat;
- b. Menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab bagi Notaris mengenai tanggung jawab moral (rasa bersalah pada diri sendiri, keluarga dan berdosa kepada Tuhan Yang Maha Esa) dan tanggung jawab hukum yaitu tanggung jawab profesi dan Jabatan yang berdampak merugikan orang lain dan diri sendiri.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang pernah dilakukan tentang topik yang relatif sama dengan yang ingin penulis tulis tersebut dibawah ini, tetapi pada dasarnya penulisan tesis yang penulis lakukan terdapat perbedaan dengan penelitian sebelumnya yang antara lain:

1. Hanna Yustianna Yusuf, mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, tahun 2012, dengan judul “Pembacaan Akta Oleh Notaris Sebagai Syarat Otensitas Akta” dengan rumusan masalah bagaimana seharusnya Notaris mengartikan dan menyikapi aturan pembacaan akta yang terdapat dalam pasal 16 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, bagaimana tanggungjawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya apabila tidak dibacakan.

Persamaan dengan tesis ini:

- a. Sama-sama membahas tentang kewajiban Notaris untuk membacakan akta.
- b. Sama-sama membahas tentang tanggungjawab Notaris terhadap

akta yang dibuatnya apabila tidak dibacakan.

Perbedaan dengan tesis ini:

- a. Pada tesis ini pembahasan penelitian menggunakan Undang-Undang Jabatan Notaris yang terbaru, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.
 - b. Pada tesis ini membahas tentang tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya jika menimbulkan masalah akibat akta tidak dibacakan, karena selama ini sepanjang para pihak tidak mengklaim atau mempermasalahkan, maka tidak akan ada masalah hukum yang muncul terkait akta tersebut.
 - c. Sanksi bagi Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap kewajiban pembacaan akta (Pasal 16 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.
2. Andre Prima Ramanda, Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Andalas, tesis tahun 2015, dengan Judul “Tanggungjawab Notaris terhadap akta yang terdegradasi nilai pembuktiannya, menjadi akta dibawah tangan.

Persamaan dengan tesis ini”:

- a. Sama-sama membahas tentang akibat hukum atas kelalaian Notaris, salah satu akibatnya akta menjadi terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan dan Notaris tersebut bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh akta yang

dibuatnya.

b. Perbedaan dengan tesis ini:

Pada tesis ini membahas akibat akta tidak dibacakan, akibatnya tidak hanya pada kedudukan akta Notaris menjadi terdegradasi menjadi akta dibawah tangan, juga akibatnya terhadap jabatan Notaris dan terhadap diri Notaris itu sendiri, sehingga Notaris bertanggung jawab terhadap perbuatannya tersebut.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapi fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, guna menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.⁸ Adapun kerangka teori yang akan dijadikan landasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah teori tanggungjawab, teori kewenangan dan teori kepastian hukum.

1. Teori Tanggung Jawab

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggungjawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁹ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:¹⁰

⁸ Otje Salman dan anton F Susanto, 2004, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul dan Membuka Kembali*, Refika Aditama Press, Jakarta, hlm. 21.

⁹ Hans Kelsen (a), 2007, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, *General Theory Of law and State , Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu*

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:¹¹

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggungjawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹² Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*,¹³ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban

Hukum Deskriptif Empirik, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 81.

¹⁰ Ibid, Hans Kelsen, hlm. 83.

¹¹ Hans Kelsen (b), sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, *Teori Hukum Murni Nuansa & Nusa Media*, Bandung, 2006, hlm. 140.

¹² HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337.

¹³ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; *“geen bevegdedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).¹⁴

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :¹⁵

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

Fungsi teori pada penulisan tesis ini adalah memberikan arah/petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu penelitian diarahkan kepada hukum positif yang berlaku yaitu tentang: tanggung jawab Notaris terhadap kewajiban pembacaan akta dalam pembuatan akta, dengan dasar teori tanggung jawab menjadi pedoman guna menentukan bagaimana kedudukan dan pertanggungjawaban Notaris.

2. Teori Kewenangan

Menurut kamus praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A. Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan

¹⁴ HR. Ridwan, Op, Cit., hlm. 352.

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, hlm. 336.

sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.¹⁶ Seiring dengan pilar utama Negara¹⁷ yaitu asas *legalitas*, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari Peraturan Perundang-Undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan.¹⁸ Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.¹⁹

a. Kewenangan Atribusi.²⁰ Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu atau diciptakan suatu wewenang baru.

b. Kewenangan Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan

¹⁶ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Hukum*, Bogor Ghalia Indonesia. hlm. 95.

¹⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie: Dalam konsep Negara hukum, diidealkan bahwa yang harus menjadi panglima dalam seluruh dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi. Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297.

¹⁸ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan 2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 249.

¹⁹ Yuslim, 2014, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, hlm. 8.

²⁰ HR. Ridwan, Op. Cit., hlm. 103.

tata usaha Negara lainnya, jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²¹

c. Kewenangan Mandat

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada, secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yurisdiksi* dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.²² Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan (*authority*, *gezag*) dan wewenang (*competence*, *bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu.²³ Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana didalam kewenangan mengandung hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik.

Kajian hukum Administrasi Negara, sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting, hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum, dalam pemberian kewenangan kepada setiap organ

²¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

²² SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 153.

²³ Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

atau pejabat pemerintahan tertentu tidak terlepas dari pertanggungjawaban yang ditimbulkan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab *intern dan ekstern* pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

3. Teori Kepastian Hukum

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang terkait dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam sebuah akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku akan memberikan kepada pihak, bahwa akta yang dibuat di “hadapan” atau “oleh” Notaris telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta Notaris dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.²⁴

Menurut pendapat Radbruch:²⁵ Pengertian hukum dapat dibedakan dalam tiga aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai, aspek pertama ialah keadilan dalam arti sempit, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan peradilan, aspek kedua ialah tujuan keadilan atau finalitas, aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, aspek ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas, aspek itu menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan.

Tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum demi adanya ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto:²⁶ kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.

²⁴ Habib Adjie (a), 2009, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 37.

²⁵ Heo Huijbers, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kasius, hlm.163.

²⁶ Soerjono Soekanto (a),1999, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, cetakan keempat, Jakarta, Universitas Indonesia, hlm. 55.

Kepastian hukum dapat dicapai apabila situasi tertentu:²⁷

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (accessible);
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat tersebut;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu-waktu mereka menyelesaikan sengketa;
5. Keputusan peradilan secara kongkrit dilaksanakan;

Dalam hal Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, akta Notaris wajib dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh Undang-Undang, hal ini merupakan salah satu karakter dari akta Notaris. Bila akta Notaris telah memenuhi ketentuan yang ada maka akta Notaris tersebut memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada (para) pihak mengenai perjanjian yang dibuatnya. Dengan ketaatannya Notaris menjalankan sebagian kekuasaan Negara dalam bidang hukum perdata untuk melayani kepentingan masyarakat yang memerlukan alat bukti berupa akta autentik yang mempunyai kepastian hukum yang sempurna apabila terjadi permasalahan.²⁸

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara *normatif*, bukan sosiologis, kepastian hukum secara *normatif* adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak

²⁷ Jan Michael Otto, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Terjemahan Tristram Moeliono, Komisi Hukum Nasional Jakarta, hlm. 25

²⁸ Habib Adjie (a), Op, Cit., hlm.42.

berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan suatu kerangka yang didasarkan pada suatu peraturan Perundang-Undangan tertentu dan berisikan definisi-definisi dari variabel judul yang akan dijadikan pedoman dalam penulisan tesis ini.

a. Tanggung jawab

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum, dimana seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu, bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya berlawanan hukum. Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, tanggung jawab timbul karena telah diterima wewenang, tanggung jawab juga membentuk hubungan tertentu antara pemberi wewenang dan penerima wewenang, jadi tanggungjawab seimbang dengan wewenang.

b. Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, atau berdasarkan Undang-Undang lainnya.²⁹

c. Pembacaan Akta

Definisi baca adalah suatu yang dapat dikatakan, diketahui yang tersirat dibalik yang tersurat, dalam kamus bahasa Indonesia, arti dibacakan adalah

²⁹ Pasal 1 angka 1 UUJN.

sesuatu yang diucapkan keras-keras, diketahui oleh orang lain.³⁰ Akta adalah surat sebagai alat bukti yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan. Pembacaan akta adalah sesuatu yang diucapkan keras-keras diketahui oleh orang lain tentang isi surat sebagai alat bukti yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³¹

Untuk memudahkan pelaksanaan penelitian ini agar didapat hasil yang memuaskan diperlukan suatu metode, bentuk atau jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang hendak dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis empiris*,³² yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya di lapangan dan masyarakat, data yang diteliti awalnya data sekunder, untuk kemudian

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Online diakses tgl 31 des 2014 jam 9.00.

³¹ Soerjono Soekanto (b), 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga, Jakarta, Universitas Indonesia, UI-Press, hlm. 42.

³² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 30

dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, yaitu penelitian terhadap para pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan tugas jabatan Notaris, termasuk pengawasan Notaris oleh Majelis Pengawas Notaris dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian yang bersifat *Deskriptif Analitis*,³³ yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang nantinya akan disangkutkan dengan permasalahan yang diteliti dalam karya ilmiah ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian karya ilmiah ini adalah *yuridis empiris*, dan kemudian dilanjutkan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang merupakan data primer.

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung di lapangan, data primer dalam penulisan ini berupa informasi terhadap tanggungjawab Notaris terhadap akta yang tidak dibacakan.

2. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan).

Data sekunder ini terdiri dari: penjelasan maupun petunjuk terhadap data primer yang berasal dari berbagai literatur.

3. Bahan Hukum

³³ Suharmisi Arikunto, 1992, *Prosedur Penelitian*, Cetakan kedelapan, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 52.

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat khususnya dibidang Kenotariatan.

a. Bahan hukum primer yang dipergunakan yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang mempunyai relevansi dengan judul yang penulis pilih dan peraturan lain yang menunjang kelengkapan tulisan ini yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;

2. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris);

3. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);

4. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP);

5. Kode Etik Notaris;

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi, yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer serta implementasinya.

1. Artikel Ilmiah;

2. Buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti;

3. Makalah pertemuan ilmiah;

4. Tesis dan Disertasi;

- c. Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah teknik wawancara adalah suatu cara yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi secara lisan dari responden, dengan cara wawancara berhadapan muka secara langsung antara pewawancara dengan responden, dengan tujuan untuk memperoleh dan/atau menjawab permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini. Dalam hal ini penulis akan melakukan wawancara, antara lain dengan:

- a. Beberapa orang Notaris sebagai responden subjek penelitian
- b. Pihak yang terkait/pemberi informasi (informan atau responden) terkait dengan objek yang diteliti tentang pelaksanaan kewajiban pembacaan akta oleh Notaris, responden yang terkait antara lain:
 1. Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Padang
 2. Majelis Pengawas Wilayah Notaris Kota Padang
 3. Salah satu Bank di Kota Padang sebagai Mitra Notaris
 4. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Padang sebagai tempat pengaduan masyarakat.

Wawancara ini akan dilaksanakan dengan teknik wawancara langsung tidak berstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan secara acak atau tidak berupa

pertanyaan terstruktur hanya berupa pokok-pokok pemikiran mengenai hal yang akan akan diteliti ditanyakan pada waktu wawancara berlangsung.

5. Teknik Pengolahan Dan Analisa Data

Setelah semua data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh, akan ditarik suatu kesimpulan, yang kemudian disusun, dianalisa secara kualitatif, dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.³⁴

H. Sistematika Penulisan

Sistematika pembahasan dalam penyusunan tesis ini dibagi menjadi 3 (tiga) bab, sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Terdiri dari: Latar Belakang Masalah yang menguraikan tentang pemikiran dasar dari topik yang akan dibahas, selain itu ditentukan pula Rumusan Permasalahan, kemudian diterangkan pula mengenai Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan yang berisi gambaran umum tentang penelitian yang akan ditulis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini terdiri dari: Tinjauan Umum Tentang Tanggungjawab Jabatan Notaris, Notaris Sebagai Pejabat Umum, Kewenangan, Kewajiban dan Larangan dalam Jabatan Notaris, Asas-Asas Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris, Pengawasan Pelaksanaan Kewajiban Notaris.

³⁴ Mardalis, 2010, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Cetakan kelima belas, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 83.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan mengenai” Tanggungjawab Notaris Terhadap Akta Yang Tidak Dibacakan dan Kedudukan Akta Notaris Yang Tidak Dibacakan Oleh Notaris serta Implikasi Sanksi Bagi Notaris Yang Tidak Membacakan Akta.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan dan saran dari pembahasan hasil Karya Ilmiah berupa Tesis ini.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



